

1. 秦汉时期御史大夫的职掌地位和作用初探

李小泓 陇西一中

[摘要] 秦汉时期, 御史大夫是皇帝平衡各种力量的砝码和工具。御史府的设置有利于加强皇权、削弱相权, 加强皇帝对官吏的控制, 从而强化君主专制, 巩固中央集权。 [关键词] 秦汉时期; 御史大夫; 中央集权; 协理朝政; 参与司法

秦汉时期是我国封建专制主义中央集权建立和初步发展时期, 皇权的有效运作及国家机器的正常运转皆需一定的辅政人员, 丞相、御史大夫等官员应运而生。其中, 御史大夫是加强皇权、巩固中央集权不可或缺的一个重要职位。本文拟从御史大夫的设置、属员、御史大夫与丞相的关系、御史大夫与内臣宦官的关系、御史大夫与外官和地方官的关系等方面对御史大夫的职掌地位和作用进行相关论述。

—

御史大夫初设于秦朝, 地位仅次于丞相。《史记·秦本纪》记载: “御史大夫, 秦官, 位上卿。掌副丞相。”^①西汉时, 御史大夫的名称时有变化。《汉书·百官公卿表》记载: “成帝绥和元年, 更名大司空, 金印紫绶, 禄比丞相, 置长史如中丞, 官职如故。哀帝建平二年, 复为御史大夫。元寿二年复为大司空, 御史中丞更名御史长史。”^②作为副丞相, 御史大夫的职责是“内承本朝之风化, 外佐丞相通理天下”,^③对行政事务有很大的支配能力。朝廷每议大政, 须有丞相、御史大夫共同参与, 大凡立君、立嗣、宗庙典礼、朝议诸事务, 御史大夫都有商议和参与决策权。《史记·秦始皇本纪》记载: “秦初并天下, 令丞相, 御史大夫曰: ‘异日韩王纳地效玺, 请为藩臣……其议帝号。’丞相绾, 御史大夫劫, 廷尉斯等皆曰: ‘昔者五帝地方千里, 其外侯服夷服诸侯或朝或否, 天子不能制。’”^④这里御史大夫与丞相一道为皇帝献策, 可见其职掌地位之高。御史大夫“典正法度, 以职相参”, 主要以典章制度为依据为丞相提供施政建议。如《汉书·刘屈氂传》记载: “武帝征和二年秋, 戾太子叛乱, 会夜, 丞相司直田仁部闭城门, 坐令太子得出, 丞相欲斩仁, 御史大夫谓丞相: ‘司直, 吏二千石, 当先请, 奈何擅斩之, 丞相释仁。’”^⑤御史大夫协助丞相, 从法律角度衡量政策的利弊得失, 对政策的可行性预先作出合理评估, 以减少其盲目性、随意性, 这有助于决策的科学性。御史大夫开府治事, 其属员大致有二: 一是御史中丞, 二是御史丞。御史中丞是御史大夫的重要属员, 其地位仅次于御史大夫。根据《汉书·百官公卿表》记载, 御史大夫属员“一曰中丞, 在殿中兰台, 掌图籍秘书, 外督部刺史, 内领侍御史员十五人, 受公卿奏事, 举劾按章。成帝绥和元年更名大司空, 金印紫绶, 禄比丞相, 置长史如中丞, 官职如故。哀帝建平二年复为御史大夫, 元寿二年复为大司空, 御史中丞更名御史长史。”^⑥又《初学记·职官部下》记载: “御史中丞二人, 本御史大夫之丞。其一别在殿中, 举劾案章, 故曰中丞, 休有烈光。见兰台注中。”^⑦由于御史中丞的地位仅次于御史大夫, 所以其职掌涉及御史大夫的主要工作。又据《汉官六种·汉官旧仪》记载: “御史中丞督司隶, 司隶督司直, 司直督二千石以下至黑绶。”^⑧司隶和司直都是丞相的属官, 御史中丞通过督司隶来达到对丞相权力的限制。御史丞, 也可以称为“御史”, 是御史大夫属员的统称, 其人数颇多, 据《汉官六种·汉官旧仪》记载: “御史, 员四十五人, 皆六百石。其十五人衣绛, 给事殿中为侍御史。”^⑨由御史大夫的职掌地位及属员职责可知, 御史大夫不仅协助丞相参掌政事, 而且起到限制丞相权力的作用。御史侍卫于皇帝身边, 负责向外传达政令。《汉官六种·汉官旧仪》曰: “汉改御史大夫为司空, 别留中丞, 为御史台率。而侍中乃列侯以下入侍禁中者所加官名。”^⑩又“皇帝延登, 亲诏之曰: ‘御史大夫其进, 虚受朕言。朕郁于大道, 获保

宗庙，兢兢师师，夙夜思已失，不皇康宁，昼思百姓未能绥。于戏御史大夫，其帅意尽心，以补朕缺。于戏九卿、群大夫，百官慎哉！不勤于厥职，厥有常辟，往悉乃心，和裕开贤，俾贤能反本义民，靡违朕躬。天下之众，受制于朕，以法为命，可不慎欤？于戏御史大夫，其诫之。’敕上计丞、长史曰：‘诏书数下，布告郡国：臣下承宣无状，多不究，百姓不蒙恩被化，守、丞、长史到郡，与二千石力为民兴利除害，务有以安之，称诏书。有郡国茂材不显者言上，残民贪污烦扰之吏，百姓所苦，务勿任用。方察不称者也。’”通过这段记载，我们看到皇帝将御史大夫视作与老百姓之间联系的一个纽带，通过御史大夫来巩固皇权专制统治，因而其十分重视御史大夫的设置，并对御史大夫给予殷切的期望。正因如此，西汉时期随着统治者的重视，御史大夫的职掌范围越来越大，内容越来越多，其地位和作用也越来越重要，与皇帝的关系也越来越密切，一度出现“御史大夫为丞相，更春乃封”的情况。

二

御史大夫是皇帝与丞相争权夺利的一个重要筹码。“丞相，掌丞天子，助理万机”，是全国的最高行政长官。丞相位高权重，容易独揽朝政，影响皇权的巩固，皇帝通过御史大夫来实现限制和分割丞相权力的目的。御史大夫是通过皇帝特命的，一般为皇帝的亲信，扮演家国两臣的双重角色，在皇权与相权争斗的过程中，御史大夫最容易被皇权所利用。御史大夫是常设职位，倍受皇帝的青睐。为了限制丞相的权力，皇帝可以不经丞相而让御史大夫直接实施朝政，如秦始皇“使御史悉案问诸生”，最后酿成“焚书坑儒”的事件。为了限制丞相的权力，皇帝还直接让御史大夫牵制丞相权力，据《汉书·高帝纪下》记载，汉高祖十一年二月下诏：“御史大夫昌下相国，相国酈侯下诸侯王”，到了汉武帝时期这种趋势加强，“六年四月戊寅朔，癸卯，御史大夫汤下丞相，丞相下中二千石，二千石下郡太守、诸侯相，丞书从事下当用者。”这说明御史大夫在全国行政事务管理中具有很高的地位，并起着联系最高决策权和最高执行权的媒介作用。

西汉后期，皇权与相权的斗争非常激烈，皇帝除了千方百计去牵制相权外，还经常越过丞相委以御史大夫监郡、任官、督运、监军、领兵之职，以达到分割丞相权力的目的。汉武帝征和二年（前 91）“汉遣贰师将军七万人出五原，御史大夫商丘成将三万余人出西河，重合侯莽通将四万骑出酒泉千余里。”汉宣帝本始二年（前 72）秋，“御史大夫田广明为祁连将军，后将军赵充国为蒲类将军，云中太守田顺为虎牙将军，及度辽将军范明友、前将军韩增，凡五将军，兵十五万骑，校尉常惠持节护乌孙兵，咸击匈奴。”通过以上材料，我们看到皇帝通过委以领兵之权等扩大御史大夫的权力，从而达到削弱丞相权力的目的。汉武帝时，重用御史大夫张汤，“汤每朝奏事，语国家用，日旰，天子忘食。丞相取充位，天子事皆决于汤。”由此可见，皇帝通过重用御史大夫不仅可以起到牵制和削弱相权的作用，有时甚至可以架空丞相，让丞相徒有虚名。为了牵制相权，御史大夫除了协助丞相处理朝政外，还拥有丞相没有的权利：一是起草审议奏章。秦汉时期，群臣意见由皇帝决断后，吩咐制诏御史起草诏书，然后交御史大夫审核。审核时若认为不合理，有权拒绝接受。诏书一般也由御史府下发丞相。二是参与司法审判权。秦汉时期，凡重大政治案件由御史大夫调查，其他重大案子经由廷尉审后交治书侍御史平断，由其据法论其臧否。这种联手办案尽可能地避免了由于廷尉主观臆断造成的冤案错案，使狱案的断定以国家法律为依据。三是掌管全部律令。《睡虎地秦简·尉杂》记载“岁馘辟律于御史”，廷尉每年须至御史府核对刑律。说明御史大夫还掌管全部律令。四是监军权。西汉有监军御史，东汉有督军御史，对不称职的统军将领厉行督促，保证作战的成功。

三

从御史大夫与宦官内臣的关系来看，由于御史大夫亲近皇权，容易被皇帝利用，所以御史大夫比起丞相和太尉更有可能和宦官内臣结为同盟。秦二世与赵高勾结，利用宦官打压其它势力时，想到与御史大夫联合。在剪除蒙恬一派势力过程中，秦二世“遣御史曲宫乘传之代”，可见御史大夫成为宦官内臣打压外官和地方官的一支不可或缺的力量。汉元帝时，石显“闻众人匈匈，言已杀前将军萧望之。望之当世名儒，显恐天下学士姗己，病之。是时，明经节士琅邪贡禹为谏大夫，显使人致意，深自结纳。显因荐禹天子，历位九卿，至御史大夫，礼事之甚备。议者于是称显，以为不妒谮望之矣。”輶轳訛宦官内臣通过拉拢御史大夫来巩固自己在朝中的地位，便于其进一步打压反对势力。同时，御史大夫中也有一些阿谀奉承之辈，忘记职责与宦官内臣勾结，通过结交宦官内臣达到升职谋利的目的。汉哀帝时，宠臣董贤年纪轻轻就位至三公，于是御史大夫孔光按捺不住自己升官谋利的贪鄙之心而趋炎附势，“初，丞相孔光为御史大夫，时贤父恭为御史，事光。及贤为大司马，与光并为三公，上故令贤私过光。光雅恭谨，知上欲尊宠贤，及闻贤当来也，光警戒衣冠出门待，望见贤车乃却入。贤至中门，光入阁，既下车，乃出拜谒，送迎甚谨，不敢以宾客均敌之礼。贤归，上闻之喜，立拜光两兄子为谏大夫、常侍。”輶轳訛一旦宦官内臣与御史大夫结为联盟，就会导致宦官内臣的势力过于强大，甚至达到皇权难以控制的地步，从而造成宦官内臣专权。如《汉书·佞幸传》记载，“是时，元帝被疾，不亲政事，方隆好于音乐，以显久典事，中人无外党，精专可信任，遂委以政。事无小大，因显白决，贵幸倾朝，百僚皆敬事显。”

从御史大夫与外官、地方官的关系来看，御史大夫及其属员拥有监察百官，特别是监察外官与地方官的职权。“御史大夫，位次丞相，典正法度，以职相参，总领百官，上下相监理”。御史大夫向上规劝皇帝，使之“尽思百姓”；向下监察朝廷百官，使“九卿群大夫百官慎哉，不曷于厥职……残民贪污烦扰之吏百姓所苦务勿，任用方察不称者也”。在封建专制社会，御史大夫对君主的监察往往图有虚名，流于形式，但对百官的监察就显得突出。御史大夫之设就是为了牵制相权，监察、规劝百官的行为。监察权的运用，使以丞相为首的百官畏于御史大夫的弹劾而行事谨慎，依法执政，不敢滥用职权，有利于朝廷吏治的清明。御史大夫及其属员实际上是皇帝派往外面的耳目，皇帝通过他们实现对外官和地方官的有效监督和控制，从而便于中央加强对地方的管理。这也正是御史大夫自秦以来长期设置，并在汉朝不断强化其权力的一个重要原因。汉景帝时，地方诸侯势力过于强大，汉景帝借助御史大夫晁错来削弱诸侯王的势力，晁错“为御史大夫，请诸侯之罪过，削其支郡。奏上，上令公卿、列侯、宗室杂议，莫敢难，独窦婴争之，繇此与错有隙。”简而言之，御史府是秦汉中央官僚机构中十分重要的机构。通过御史大夫及其僚属可以进一步加强皇帝的权力，削弱丞相的权力，从而强化君主专制；还可进一步加强皇帝与外官、地方官的联系，从而加强中央对地方的控制，巩固中央集权。此外，御史大夫也是皇帝平衡各种力量的砝码和工具。秦汉时期，御史大夫的设置，一方面有利于统治者加强君主专制中央集权制度，另一方面也有利于统治者了解民情、体恤民情，从而缓和阶级矛盾，巩固江山社稷。

注释：

- ①司马迁：《史记》卷 5《秦本纪》，中华书局 1956 年版。
- ②⑥班固撰，颜师古注：《汉书》卷 19《百官公卿表》，中华书局 1962 年版。
- ③班固撰，颜师古注：《汉书》卷 83《薛宣传》，中华书局 1962 年版。
- ④司马迁：《史记》卷 6《秦始皇本纪》，中华书局 1956 年版。
- ⑤班固撰，颜师古注：《汉书》卷 66《刘屈氂传》，中华书局 1962 年版。
- ⑦唐·徐坚：《初学记》卷 12《职官部下》，中华书局 2004 年版。

⑧⑨⑩清·孙星衍等著，周天游校：《汉官六种》，中华书局 1990 年版。